

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/45818>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

# 1956-2006: Onzekerheid, oorlog en onttovering

MATHIEU SEGERS & BERTJAN VERBEEK

Aan het slot van dit themanummer willen wij bij wijze van conclusie enkele saillante punten die in de afzonderlijke bijdragen naar voren zijn gekomen nader belichten. In de conclusies die door de auteurs worden getrokken met betrekking tot de gebeurtenissen in het crisisjaar 1956 en de mogelijke parallellen met de stand van zaken in de internationale politiek vijftig jaar later, zijn in ieder geval drie kernbegrippen te onderscheiden: onzekerheid, oorlog en onttovering.

## Onzekerheid en oorlog

1956

In het midden van de jaren vijftig werd langzaam duidelijk dat de internationale machtsverhoudingen aan het verschuiven waren, (opnieuw) ten koste van de Europese (koloniale) mogendheden. Deze verschuivingen veroorzaakten een situatie van toenemende onzekerheid.

De dekolonisatie versnelde. Steeds meer derdewereldlanden ontworstelden zich aan de koloniale overheersing of verkregen onafhankelijkheid van de koloniale mogendheid. Een aantal van deze landen gaf, samen met landen als Joego-

slavië, tijdens de conferentie van Bandung in 1954 het signaal af een derde weg te willen volgen, tussen kapitalisme en communisme. De dekolonisatie produceerde daarvoor twee vormen van onzekerheid. Ten eerste waren de traditionele koloniale mogendheden niet langer zeker van hun invloedssferen. Sommige gingen op zoek naar nieuwe vormen van invloedsuitoefening, andere hielden krampachtig vast aan oude technieken (zoals Groot-Brittannië in het Midden-Oosten) of aan grondgebied (zoals Frankrijk aan Algerije). Ten tweede ontstond er onzekerheid bij beide supermachten over de precieze ontwikkeling. In het bijzonder de Verenigde Staten waren benauwd dat nationalisme in voormalige koloniale gebieden uiteindelijk zou kunnen leiden tot een procommunistische houding.

Gecombineerd vormden deze onzekerheden een explosief mengsel voor de transatlantische verhoudingen. De Verenigde Staten stonden voor de fundamentele keuze te blijven vertrouwen op de invloed van hun koloniale bondgenoten in deze gebieden of de nieuwe nationalistische regeringen te steunen. Een keuze voor de laatste optie impliceerde dat Washington

conflicten met de bondgenoten op de koop toenam. De Amerikaanse onzekerheid vormde op haar beurt weer een bron van grote zorg voor Groot-Brittannië en Frankrijk.

De onzekerheid bij de Europese mogendheden werd bovendien verder aangewakkerd door de onontkoombare vaststelling dat de machtsverhoudingen in de naoorlogse wereld bovenal werden bepaald door nucleaire slagkracht. Deze vorm van militaire capaciteit was afwezig op het continent. Vanaf eind 1954 was dit voldongen feit de drijvende kracht achter het koortsachtige streven van Frankrijk naar kernwapens. Het was deze prioriteit in het Franse buitenlandse beleid die een belangrijke voedingsbodem vormde voor de *relance européenne*.

Hoe deze veelzijdige internationale onzekerheid van midden jaren vijftig uitwerkte, komt aan de orde in de bijdragen van Van Staden, Hellema, Verbeek en Segers aan dit themanummer.

Groot-Brittannië vertrouwde erop dat de Amerikanen haar uiteindelijk niet zouden laten vallen in het conflict met Nasser. Dat vertrouwen stoelde op de specifieke Britse perceptie van de *special relationship* tot het midden van jaren vijftig. Door middel van soms verbijsterende rationalisaties bleven Britse besluitvormers tijdens de Suezcrisis tot het bittere einde geloven in Amerikaanse steun. Zo niet de Fransen, zo blijkt uit de analyse van Verbeek; zij wantrouwden de Amerikanen en probeerden hun

bondgenoten ervan te overtuigen dat waakzaamheid jegens de Verenigde Staten meer dan geboden was. Hun afhankelijkheid van de Britten voor het uitvoeren van de Suez-operatie, die verlichting in de Algerije moest brengen, noopte hen er echter toe lange tijd te accepteren dat de Britten, gedurende de zomer van 1956, de Amerikaanse agenda van vertraging volgden. In zijn bijdrage maakt Hellema duidelijk dat de Frans-Britse lijn in 1956 kon rekenen op Nederlandse steun. Dit mede omdat Den Haag ten aanzien van het toen slepende Nieuw-Guineaconflikt van mening was dat een Nederlandse aanwezigheid in 'De Oost' een betere garantie vormde tegen aanwakkerend communisme in Indonesië dan aanpappen met de nationalistinnen daar.

Van Staden laat in een analyse van de besluitvorming in Washington zien dat de entourage rondom Eisenhower het door Nasser geleide Arabisch nationalisme niet zag als een langetermijnbedreiging, maar als een kracht die juist omarmd en gekanaliseerd diende te worden. Tegelijkertijd waren de Amerikanen blind voor de Brits-Franse definitie van de situatie en voor de vastberadenheid van hun Europese bondgenoten. Bovendien gaf de regering-Eisenhower gemengde signalen af, in het bijzonder in de richting van Groot-Brittannië. Het is ironisch dat de kwaliteiten van *hidden-hand Presidency* hier averechtse effecten sorteerden. Juist omdat Dulles en Eisenhower ver-

schillende signalen afgaven, ontstond bij de bondgenoten ruimte voor interpretatie; bijvoorbeeld om de Amerikaanse houding positiever te kleuren dan zij in werkelijkheid was.

Uit de bijdrage van Segers blijkt dat de Franse diplomatie, *en marge* van de Europese onderhandelingen over EURATOM, in vertrouwelijke besprekingen met Bonn de suggestie wekte dat ook de Bondsrepubliek Duitsland in de nabije toekomst zou moeten kunnen beschikken over kernwapens. Het was deze diplomatie vanuit de regering-Mollet die een verklarende factor lijkt voor de constructievere West-Duitse opstelling in de onderhandelingen over de EEG en EURATOM in het najaar van 1956. De Franse suggesties deden in het bijzonder in het *Bundeskansleramt* nieuwe ambities 'met Europa' ontstaan. De toenemende onzekerheid van bondskanselier Adenauer over het buitenlandse beleid van de Verenigde Staten speelde daarbij een belangrijke rol. De geruchten over reductie van de overzees gestationeerde Amerikaanse troepen vertegenwoordigde een nachtmerrie voor de bondskanselier. Het Frans-Duitse akkoord dat de weg effende voor de totstandkoming van de Verdragen van Rome werd uiteindelijk gesloten op moment van climax wat betreft de 'onzekerheid voor West-Europa'. Terwijl de militaire escalatie van de Suezcrisis op 6 november een hoogtepunt bereikte en de Sovjet-Unie dreigde met raketaanvallen op Londen en Parijs, bracht Adenauer een bezoek

aan Mollet. Gedurende de besprekingen van de regeringsleiders drong zich de conclusie op dat 'Europa' voor alles zou moeten streven naar een zelfstandige positie tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. 'Europa' mocht niet langer de speelbal zijn van de supermachten en een eventueel 'nucleair pact' van Washington en Moskou. De *relance européenne* was daartoe het middel.

Wat verder opvalt, is hoe de Britse en Franse besluitvormers omgingen met het internationale recht. De bijdrage van Molier laat zien hoe Frankrijk en Groot-Brittannië het internationale recht zo hanteerden dat hun militaire interventie gerechtvaardigd leek, ook al kwam dit voor hun vertegenwoordigers ter plekke soms als een verrassing. Zo werd de Franse vertegenwoordiger bij de Veiligheidsraad, De Guirangaud, onwel toen hij ten tweeden male een veto moest uitspreken. Toch was de Suezcrisis om minstens twee redenen een opsteker voor de Verenigde Naties. Ten eerste betekende het Canadese voorstel voor een VN-vredesmacht, oorspronkelijk bedoeld om het gezichtsverlies van Frankrijk en Groot-Brittannië te beperken, dat de Verenigde Naties een grotere rol kreeg toebedeeld in kwesties van vrede en veiligheid. De United Nations Emergency Force leek een fraaie uitweg uit het conflict te bieden. Vier jaar later zou de Verenigde Naties tijdens het Congo-conflict het opgebouwde krediet snel verspelen. Binnen tien jaar bleken ook de beperkingen van

UNEF die niet kon voorkomen dat de Zesdaagse Oorlog uitbrak. Ten tweede bleek dat de mobilisatie van de internationale publieke opinie via de Verenigde Naties van grote invloed kon zijn op de beleidsvrijheid, ook die van de permanente leden van de Veiligheidsraad. De aanhoudende druk droeg in ieder geval in Londen bij tot onzekerheid over de legitimering van het gevolgde beleid. Belangrijke factor daarbij was natuurlijk wel dat de Brits-Franse Armada er een week over zou doen om Port Said te bereiken en dat de morele druk gedurende die week kon voortduren. Dit vooral omdat de Algemene Vergadering in diezelfde periode bijeen was en dankzij de *Uniting for Peace* resolutie over de crisis kon blijven debatteren na de Brits-Franse veto's in de Veiligheidsraad.

Ten slotte, maakt de bijdrage van Mevius duidelijk dat er evenzeer sprake was van onzekerheid in de betrekkingen tussen de staten van het Warschaupact. Deze vond haar belangrijkste oorzaak in interne ontwikkelingen binnen de Sovjet-Unie. De destalinisering zorgde voor een grotere beleidsruimte voor de Oost-Europese communistische regimes. De Sovjetleiders hoopten dat een beleid dat gericht was op een minder strikt doorgevoerd collectivisme en een terugdringen van de uitwassen van de politiestaat zou leiden tot een grotere legitimiteit van de communistische regimes in Oost-Europa. Mevius' bijdrage laat zien hoe die

beleidsruimte in Hongarije echter niet werd gebruikt om structurele oorzaken van ontevredenheid weg te nemen, ondanks waarschuwingen door Russische partijleiders aan het adres van hun Hongaarse partijgenoten. De toegestane vrijheidsverruiming leidde in plaats daarvan tot mobilisatie en legitimering van de anti-Russische vleugel binnen de Hongaarse communistische partij, die de eerder in ongenade gevallen Nagy als zijn held zag. Frappant is dat noch de Russen, noch de *hardliners* rondom Rakósi, zich afdoende rekenschap gaven van de haat jegens de in Hongarije aanwezige Russische militairen en dat gedeelte van het partijkader dat de bestaande situatie jarenlang had geaccepteerd. Zo bevond de leiding van de Sovjet-Unie zich begin november 1956 in een netelige situatie. Mevius betoogt dat het risico van een dubbel verlies de doorslag gaf bij de beslissing de Hongaarse Opstand met geweld neer te slaan. Een mogelijke nederlaag van de door de Sovjet-Unie gesteunde Nasser én een neutraal Hongarije zouden een te grote klap betekenen voor het Sovjetprestige; in Oost-Europa, maar ook onder de landen in de Derde Wereld. Ook in Hongarije leidde onzekerheid uiteindelijk tot oorlog.

De Verenigde Staten hielden zich afzijdig, behoudens verbale steun aan de opstandelingen. Zij kozen daarbij voor het behoud van de status quo in Europa. Het precaire regionale machtsevenwicht mocht

niet in gevaar komen. Deze Amerikaanse opstelling stond in contrast met het beleid van de Verenigde Staten tijdens de Suezcrisis. Een vereenzelviging met de oude koloniale machten zou de Amerikaanse belangen in het Midden-Oosten op de lange termijn hebben geschaad.

2006

De oorlog tegen Irak in 2003. Het bewind van Saddam Hoessein had in 2001 bij allerlei groeperingen in het Midden-Oosten en daarbuiten aan prestige gewonnen, omdat het al sinds 1991 overeind bleef onder zware internationale druk. De toename van Iraks prestige veranderde het precaire machtsevenwicht in het Midden-Oosten en vergrootte daarmee de onzekerheid in de regio. De aanslagen op 11 september 2001 lieten zien dat ook de Verenigde Staten kwetsbaar waren geworden op eigen grondgebied. De mondiale onzekerheid die het gevolg was, bood een *window of opportunity* aan een coalitie van krachten in de hoogste kringen van de Amerikaanse regering om in het verlengde van de oorlog tegen al-Qaeda en de Taliban in Afghanistan ook het Iraakse probleem aan te pakken.

Wat betreft de besluitvorming, zowel in Groot-Brittannië als in de Verenigde Staten, valt op dat de doorslaggevende beslissingen werden genomen door een kleine groep getrouwen rondom de politieke leiders Bush en Blair. Ook in 1956 namen de Franse en Britse leiders hun beslissingen *en petit comité*, met soms opmerkelijke gevol-

gen voor de kwaliteit van de besluitvorming. Niettemin is de besluitvorming in Groot-Brittannië in 2003, meer dan in 1956, te kenmerken als het product van een individu met adviseurs, in plaats van als een beslissing door een groep collega-ministers. In die zin lijkt het erop dat het Britse politieke systeem langzamerhand presidentiële trekjes krijgt.

Voorts is het interessant om vast te stellen dat net als in 1956 de belangrijkste betrokken staten in 2003 probeerden het internationale recht zo te interpreteren dat een militaire interventie gerechtvaardigd leek. Opvallend verschil is echter dat Frankrijk en Groot-Brittannië in 1956 hun veto uitspraken, maar dat Groot-Brittannië en Verenigde Staten in 2003 geen (nieuwe) resolutie in stemming durfden te brengen. Dit wijst erop dat het gewicht van internationaal recht en internationale publieke opinie in vijftig jaar is toegenomen. Staten prefereren vandaag de dag toch een 'internationaal-rechtelijk stempel'. Vandaar ook de Amerikaanse en Britse argumentatie dat de bestaande resolutie 1441 al afdoende zou zijn voor militair ingrijpen in Irak.

Opmerkelijk is ook de relatie tot Israël in beide perioden. In 1956, zowel als 2003 (maar ook 1991), werd er (op verschillende manieren) geanticipeerd op een interventie door Israël. In 1956 had Israël ernstig te leiden onder *fedayeen*-aanvallen rondom Gaza en in de Negev-woestijn. Vooral Groot-Brittannië wilde voorkomen dat Israël

gebruik maakte van de Suezcrisis en daarmee Groot-Brittannië's prestige bij Arabische staten zou schaden. Uiteindelijk werd Groot-Brittannië door Frankrijk toch verleid tot een formele alliantie met de Joodse staat. De oorlog tegen Irak in 2003 en zijn nasleep hebben feitelijk geleid tot een versterking de sji'itische krachten in het Midden-Oosten, waaronder Hezbollah en Iran. Deze fundamentele verschuiving in de regionale machtsverhoudingen vormt een belangrijke achterliggende oorzaak van de Israëliëse inval in Zuid-Libanon in de zomer van 2006.

Net als in 1956 biedt de Verenigde Naties uitkomst. Tijdens de Suezcrisis werd UNEF ingesteld als doekje voor het bloeden voor Frankrijk en Groot-Brittannië. In 2006 zorgt de vorming van een VN-vredesmacht voor een vergelijkbaar vijgenblad. De Verenigde Naties verzorgt de instrumenten ten behoeve van deëscalatie in een conflict waarin geen van beide partijen een duidelijke beslissing lijkt te kunnen forceren.

## Onttovering

### 1956

Een aantal ontwikkelingen in de internationale politiek, die al jaren eerder waren ingezet, bereikten in 1956 een hoogtepunt en weerspiegelen ook een proces van onttovering van dan heersende ideeën over de bestaande wereldorde. Dat gold natuurlijk allereerst voor het

ideaal van de communistische wereld. De destalinisatierede van Chroesjtsjov in maart 1956 maakte een einde aan de mythes die rond Stalin en zijn politiek systeem hingen. De opstanden in Polen en Hongarije ontkrachtten het idee van een socialistische staat met gelukkige en welvarende burgers. In Nederland leidde dit tot anticomunistische rellen naar aanleiding van het Russische optreden tegen de Hongaarse opstand, zoals Hellemas in dit themanummer beschrijft. Op zijn beurt viel het beleid van destalinisatie en de daarbij behorende periode van dooi in de relatie tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie spoedig ten prooi aan onttovering. Eind 1955, na de mislukking van de tweede Geneefse conferentie, bleek de dooi in de Koude Oorlog, manifest geworden in de zogenoemde 'geest van Genève', veeleer een opmaat te zijn geweest naar de definitieve vestiging van een bipolaire wereld.

Daarnaast was er in 1956 sprake van een onttovering van de 'grootmogendhedenaspiraties' van Frankrijk en Groot-Brittannië. Tijdens de Suezcrisis werd duidelijk dat zij geen buitenlands beleid konden voeren dat tegen de voorkeuren van de Verenigde Staten inging.

Ondanks de krasse uitspraken over het 'simplistische' Amerikaanse buitenlandse beleid inzake de Suezcrisis en het gestaag afnemende Amerikaanse belang in West-Europa, die Adenauer deed

in de conversatie met Mollet op 6 november 1956, was van onttovering van de Verenigde Staten als beschermer van de belangen van het vrije Westen slechts in beperkte mate sprake. Zo bleef Nederland bijvoorbeeld nog lang overtuigd van Amerikaanse steun inzake Nieuw-Guinea. Voor Den Haag kwam de ontnuchtering pas in 1962.

2006

Ook in de huidige tijd confronteren de gebeurtenissen in de internationale politiek de wereld met diverse vormen van onttovering. Ten eerste lijkt het erop dat sinds de aanslagen van 11 september 2001 het, al dan niet schijnbare, unipolaire moment definitief is verstreken. Al-Qaeda heeft aangetoond (aan vriend en vijand) dat ook de Verenigde Staten kwetsbaar zijn op het eigen grondgebied. Daarnaast maken de voortdurende conflicten in Afghanistan en vooral Irak duidelijk dat de *coalition of the willing* vooralsnog geen duurzame en vreedzame oplossing dwingend kan opleggen. De voortdurende strijd in het Midden-Oosten lijkt het prestige van het Westen veeleer toenemende schade te berokkenen. Zoals Frankrijk en Groot-Brittannië in 1956 de 'nieuwe' Derde Wereld van zich vervreemdden door de militaire acties in Egypte, zo lijken de voornamelijk Westerse interventies in het Midden-Oosten en Afghanistan op de langere termijn kwaad bloed te zetten in de niet-westerse wereld. Na de (zoveelste) onttovering van

een eensluidend Europees standpunt ten tijde van grote internationale crises in 2003, heeft het Europese integratieproces zelf ook in belangrijke mate te kampen met onttovering. De negatieve uitslag van de referenda over het grondwettelijke verdrag in Frankrijk en Nederland heeft het integratieproces doen vastlopen in een vooralsnog verlamdend proces van reflectie. In de spiegel van de geschiedenis van de historische *relance européenne* van 1955-'57 zou de diepe Europese crisis van dit moment naar analogie van de mislukking van de EDG wellicht het begin kunnen zijn een nieuwe opleving van de Europese integratie. Erg veel tekenen die wijzen in die richting zijn er echter nog niet te ontwaren. Op het moment overheerst het beeld van een onmachtig 'Europa' dat worstelt met de effecten de onttovering van het einde van de Duitse deling en de Koude Oorlog dat het Europese integratieproces voortstuwde. Maar 'Europa' lijkt vooralsnog niet of nauwelijks opgewassen tegen de uitdagingen van het post-Koude Oorlog-tijdperk. De dreiging dat de werkelijke Europese eenwording (de uitbreiding met tien Midden- en Oost-Europese landen) de krachten van het integratieproces te boven gaan, neemt reëlere vormen aan. Tegelijkertijd is het zoeken naar een nieuwe zingeving (betovering) van het Europese integratieproces echter in volle gang, niet in de laatste plaats in Frankrijk en Duitsland.